

30 ago 2006

Nº 11



Crédito rural: da especulação à produção

Por **André Albuquerque Sant'Anna** e
Francisco Marcelo Rocha Ferreira
Economistas da Secret. de Assuntos Econômicos

PIB agrícola cresceu mais que a economia entre 86 e 2004

Ao longo das duas últimas décadas, o Produto Interno Bruto (PIB) Agrícola vem registrando taxas de crescimento muito superiores à média nacional. Enquanto a agricultura cresceu a 3,6% ao ano entre 1986 e 2004¹, a expansão da economia como um todo se limitou a 2,1% aa. A despeito desse melhor desempenho do setor agrícola, a evolução do crédito rural registrou uma substancial contração. Em valores constantes, os saldos dos empréstimos rurais em 1996 e 2004 atingiram, respectivamente, apenas 18,5% e 49,7% do total

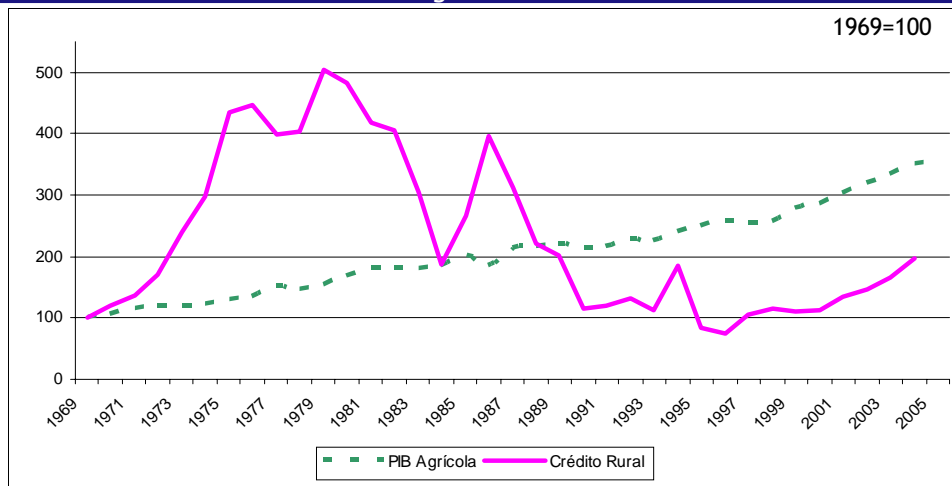
registrado em 1986.

Diante desse quadro, esse número do *Visão do Desenvolvimento* pretende traçar um panorama do crédito rural no Brasil, enfatizando suas características e seus impactos sobre a produção agrícola. Busca-se apontar as mudanças mais relevantes verificadas no padrão de financiamento da agricultura brasileira nas duas últimas décadas, em particular as características mais “produtivistas” que o crédito rural passou a ter nos últimos anos. Nesse cenário, o BNDES passou a ser uma fonte de recursos relevante, principalmente para o financiamento de máquinas e implementos agrícolas.

Visão do Desenvolvimento é uma publicação da Secretaria de Assuntos Econômicos (SAE), da Presidência do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. As opiniões deste informe são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente o pensamento da administração do BNDES.

¹ A análise se limitou até 2004 pelo fato de os dados de crédito agrícola só terem sido disponibilizados pelo Banco Central até aquele ano.

Gráfico 1 - Crédito rural e PIB agrícola*



* Crédito Rural deflacionado pelo IGP-DI

Fonte: Banco Central e IBGE, elaboração própria

Evolução do crédito rural

Entre 1950 e 1970, o Brasil passou por uma profunda alteração na sua estrutura demográfica. Em apenas 20 anos, a população urbana passou de 36% para 56%. Desde então, a população rural, que chegou a 41 milhões naquele último ano, vem diminuindo. Com isso, aumentou a necessidade de produção de excedente na agricultura, uma vez que parte da mão-de-obra rural migrou para as cidades.

Para tanto, foi fundamental um aumento considerável da produtividade agrícola. Com esse intuito, foi instituído em 1965 o Sistema Nacional de Crédito Rural – SNCR, na esteira das reformas econômicas implementadas pelos ministros Campos e Bulhões. Sua finalidade era fornecer créditos para investimento, custeio e comercialização da produção rural.

Até meados da década de 80, esses empréstimos eram realizados a taxas de juros nominais fixas. O Governo Federal, através do Banco do Brasil, provia a maior parte dos recursos destinados ao campo. O restante advinha de aplicações compulsórias a que os bancos comerciais ficaram sujeitos.

Os empréstimos do Banco do Brasil (BB) ao setor rural eram financiados em grande parte por emissão de moeda, graças à Conta Movimento que a instituição mantinha com o Banco Central. Através dessa conta, a diferença entre os fluxos correntes de aplicações e de retornos (amortização mais juros) de empréstimos para o setor rural era automaticamente coberta pelo Banco Central.

Em um contexto de aceleração da inflação, a assunção de créditos a taxas de juros fixas baixas represen-

tava, na prática, um forte subsídio implícito aos tomadores. Estes, na prática, podiam aplicar os recursos do crédito rural diretamente no mercado financeiro a taxas muito mais elevadas, realizando substanciais ganhos financeiros. Basta dizer que, em 1980, a taxa de juros real nessa atividade foi negativa em 34,6% a.a..

Diante desse grande incentivo à tomada de recursos no crédito rural, criou-se uma demanda que não condizia com a capacidade de expansão da agropecuária. A demanda crescente por crédito rural frente aos retornos provenientes de amortiza-

ções e juros, gerava uma pressão contínua por novos recursos, que na prática eram financiados com aumento da oferta monetária. Como mostra o Gráfico 1, os recursos alocados ao crédito agrícola cresceram continuamente até 1980 a taxas expressivamente superiores às taxas de crescimento do produto agrícola.

O aumento do crédito agrícola foi também, em boa medida, canalizado para a aquisição de terras. Isto porque, em um ambiente de inflação alta, a propriedade imobiliária funciona como reserva de valor, protegendo a riqueza da inflação. O reflexo deste sistema, portanto, foi um aumento no preço real da terra, que, por sua vez,

provocou ao longo da década de 70 uma redução na relação preço de arrendamento/preço da terra (Gráfico 2). Sinteticamente, o subsídio no crédito incentivava mais a especulação com terras do que a produção agrícola.

Esse processo levou a uma forte concentração fundiária. Em 1970, 0,7% dos estabelecimentos tinham mais de 1.000 ha, correspondendo a 39,5% da área total. Em 1980, esses estabelecimentos representavam 0,9% do total e sua área correspondia

a 45,1% da área total.

Por outro lado, em 1970, os estabelecimentos rurais com menos de 10 ha representavam 51,2% do total

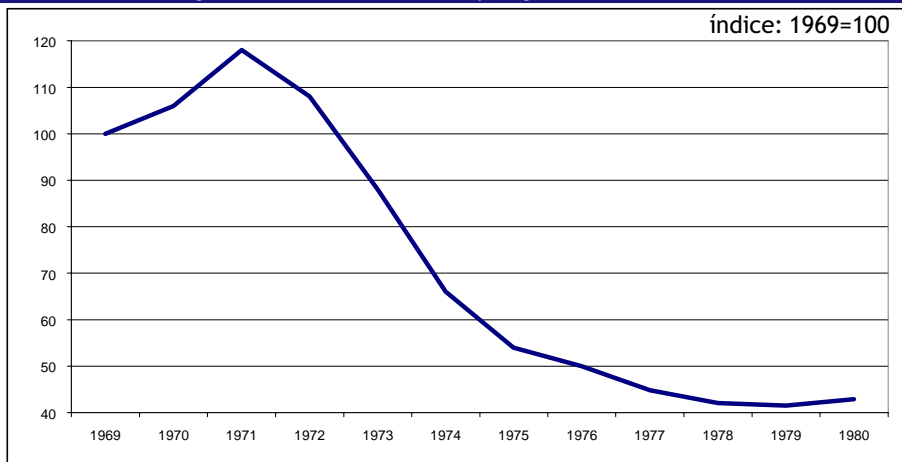
e 3,1% da área, enquanto em 1980 correspondiam a 52,1% do total e 2,8% da área².

A partir de meados dos anos 80, iniciou-se uma profunda transformação no crédito rural, em resposta à grave crise fiscal que o governo atravessava. Do ponto de vista da demanda, foram tomadas medidas que desestimularam a tomada de recursos no SNCR para fins especulativos. Entre essas, destaca-se o aumento da taxa de juros, por meio da introdução da correção monetária para os empréstimos.

Do ponto de vista da oferta, eliminou-se o financiamento monetário do SNCR com a extinção da Conta Movi-

2 Dados consultados no Censo Agropecuário de 1996, publicado pelo IBGE.

Gráfico 2 - Preço de arrendamento/preço de venda – 1970-1980³



Fonte: FGV, elaboração própria

mento, em 1986. Para fazer frente à redução dos recursos do Tesouro Nacional, foi criada, em 1986, a poupança rural e, em 1989, os Fundos Constitucionais do Norte, Nordeste e Centro-Oeste⁴. A Tabela 1 mostra a composição de fontes do crédito rural, por suas principais rubricas. Os dados apresentados foram selecionados em função da disponibilidade e da importância dos anos, em termos de descontinuidade das fontes.

As mudanças do SNCR introduzidas na década de 80, apesar da ampliação das fontes de recursos, levaram a uma forte redução

³ Esse índice foi calculado a partir de uma ponderação entre os preços nos estados de Minas Gerais, Paraná e Rio Grande do Sul, para os quais havia valores disponíveis desde 1969.

⁴ Estes fundos foram formados a partir de um percentual da arrecadação do IR e do IPI e seus recursos deveriam ser destinados ao financiamento dos setores produtivos das suas respectivas regiões, dentre os quais, o setor agrícola.

do crédito rural. Conforme se pode observar no Gráfico 1, o estoque de crédito caiu, ao longo daquela década, cerca de 80% em termos reais. Em suma, o fim do subsídio implícito reduziu drasticamente as possibilidades de ganhos exclusivamente especulativos. Esse processo seguiu seu curso até meados da década 90, quando, em 1996, o crédito ao setor agropecuário atingiu o menor valor real desde a criação do SNCR: R\$ 15,0 bilhões em valores de 2004, contra R\$ 81,4 bilhões em 1986. Concomitantemente, o preço da terra caiu, tanto para venda, quanto para arrendamento. O Gráfico 3 evidencia a queda nos preços de venda e de arrendamento da terra com o fim da inflação.

A partir do final dos anos 90, houve uma retomada no crescimento do crédito rural. Pode-se observar no Gráfico 1 que esse processo esteve

ligado ao crescimento do produto agropecuário. Em outras palavras, o crédito rural finalmente passou a se destinar a financiar a produção agrícola. Este crescimento do crédito rural foi caracterizado pelo aumento na participação de fontes de financiamento até então inexistentes ou inexpressivas como o FAT e, particularmente, o BNDES (Tabela 1).

Outra característica importante do crédito rural desde a década de 90 foi ter sido utilizado, em várias oportunidades, como um

mecanismo de amortecimento de crises financeiras atravessadas pelo setor rural. Nessas oportunidades, a decisão do governo foi permitir o aumento dos prazos dos créditos já contratados, reescalando no tempo as obrigações de pagamentos de juros e amortizações dos agricultores. Os bancos e os fundos públicos absorveram di-

Financiamento rural incentivava mais especulação com terras que produção

retamente o ônus da iliquidez.

Participação do BNDES no crédito rural

Ao longo da última década, o BNDES vem ganhando destaque no crédito rural. Segundo dados do Banco Central, sua participação passou de 17% do total do crédito para investimento em 1997, para 58% em 2004. Do total desembol-

sado entre 2000 e 2005, 46% refere-se ao Moderfrota, programa criado em 2000, com o objetivo de financiar a renovação

de máquinas e implementos agrícolas. Como resultado dessa política, a venda de tratores e colheitadeiras cresceu, segundo dados da Anfavea, 8,6% a.a. e 14,4% a.a., respectivamente, entre 1999 e 2004.

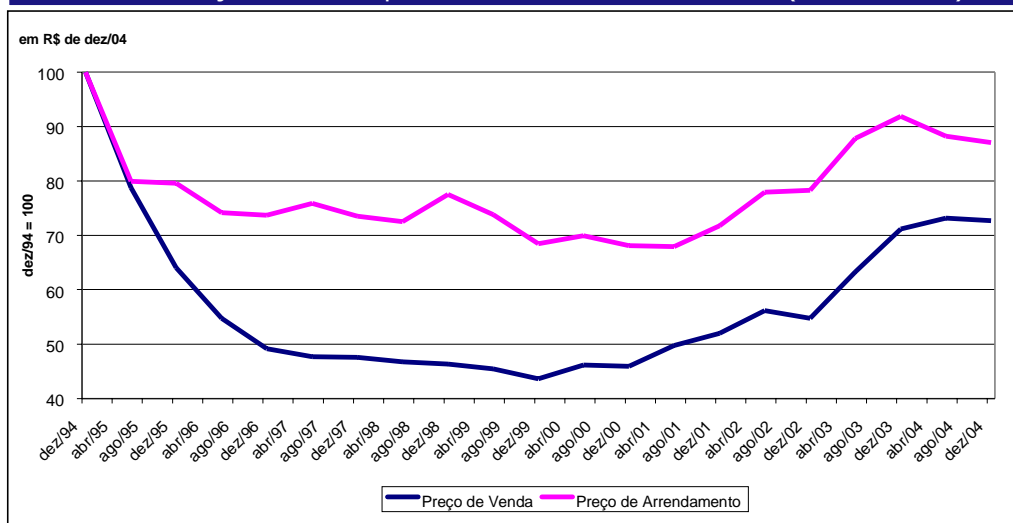
Como consequência do maior uso de máquinas agrícolas, houve, no mesmo período, uma forte expansão da área plantada. Esse resultado, as-

Tabela 1 - Financiamento a produtores por fonte de recursos (anos selecionados)

	em percentual				
	1986	1987	1995	1997	2004
Recursos do Tesouro	64,9	37,3	19,7	1,5	3,8
Recursos Obrigatórios	24,6	34,3	13,1	44,9	41,5
Poupança Rural	-	22,6	36,1	8,4	25,7
Fundos Constitucionais	-	-	9,0	8,7	6,4
BNDES				3,4	11,4
Outras Fontes	10,6	5,8	22,1	33,1	11,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco Central

Gráfico 3 - Preços da terra para arrendamento e venda* (1994- 2004)



* Preços deflacionados pelo IGP-DI

Fonte: FGV, elaboração própria

sociado à manutenção da produtividade em patamares elevados, levou a um incremento substancial da produção agrícola, conforme mostra a Tabela 2.

Simultaneamente, aumentou a participação do setor agropecuário nos desembolsos do Banco. Esse percentual, em 1999, correspondia a 7% dos desembolsos e, em 2004, atingiu o nível máximo de 17%. Com a crise agrícola em 2005, fruto, sobretudo, da queda dos preços, os desembolsos para o setor tiveram sua participação reduzida para cerca de 10%.

Conclusão

O padrão do crédito rural sofreu grandes transformações ao longo das

últimas décadas. Até 1985, o sistema caracterizava-se por uma grande demanda de natureza especulativa, atraída por ganhos financeiros diante das taxas de juros reais negativas então praticadas. O ônus desse sistema era absorvido diretamente pelo Governo Federal, através do financiamento monetário dessas operações. Nesse período, o Tesouro Nacional chegou a responder por mais de 60% das fontes de recursos do SNCR.

A partir de 1986, com o fim da Conta Movimento, a introdução de correção monetária e a criação da poupança rural, houve uma brutal redução na demanda por esse tipo de crédito, associada a uma mudança nas fontes de recursos. Entre 1987

O crédito rural cresce a partir de 1996 associado ao aumento de produção agrícola

Tabela 2 - Área plantada, produção e produtividade de grãos a partir dos anos 90

	Área plantada em mil hectares	Produção em mil toneladas	Produtividade em Kg/Ha
	Total	Total	Total
1990/91	37.894	57.900	1.528
1995/96	36.971	73.565	1.990
2000/01	37.847	100.267	2.649
2005/06*	47.050	124.881	2.654

* Estimativa

Fonte: Conab

e 1995, a poupança rural passou a ser a principal fonte financiadora do crédito rural, embora o Tesouro ainda tivesse participação relevante no sistema.

A estabilização dos preços em 1995 levou a uma nova transformação do SNCR. Após atingir seu valor real mais baixo em 1996, o crédito rural voltou a apresentar uma trajetória de crescimento, desta vez, porém, asso-

ciada ao crescimento da produção agrícola. Nesta fase atual, a principal fonte são os recursos provenientes do crédito direcionado – aplicações obrigatórias dos bancos comerciais, fundos parafiscais (FAT, Fundos Constitucionais) e BNDES. É de se destacar ainda o papel crescente do Banco no crédito rural, em especial no financiamento ao investimento. O BNDES possibilitou um forte aumento da área plantada com seus financiamentos à compra de máquinas e equipamentos agrícolas.

O BNDES passou de 17% do crédito rural para investimentos em 1997 para 58% em 2004

A experiência recente do financiamento agrícola brasileiro mostra a relevância que os instrumentos de crédito direcionado têm em economias em desenvolvimento, como a brasileira. A despeito das transformações “produtivistas” ocorridas na economia rural nos últimos anos, o sistema

bancário ainda se mostra reticente a financiar voluntariamente o setor. Por esse motivo, os mecanismos parafiscais,

os bancos públicos e os recursos de aplicação compulsória dos bancos comerciais respondem pela quase totalidade do financiamento da atividade corrente e de investimento do setor. Esse sistema de crédito rural permitiu não só que o crescimento da agropecuária fosse superior ao restante da economia, mas que fosse responsável pela geração de uma parcela extremamente importante de nossas exportações para mercados cada vez mais competitivos.



Se você quer receber os próximos números desta
publicação envie e-mail para
visao.do.desenvolvimento@bndes.gov.br.